



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa delle senatrici EVANGELISTA e LEONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2020

Disposizioni in materia di affidamento e adozione di minori

ONOREVOLI SENATORI. - L'istituto dell'affidamento è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge n. 184 del 1983 originariamente recante « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori » che, dopo aver all'articolo 1 espressamente riconosciuto il diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia, ha regolamentato l'affidamento familiare al fine di porre rimedio a situazioni di temporanea incapacità dei genitori a garantire al minore un ambiente idoneo nel quale assicurare un suo corretto sviluppo psico-fisico.

La legge n. 149 del 2001 è intervenuta apportando delle importanti modifiche all'impianto normativo, innanzitutto mediante il cambiamento del titolo della legge in « Diritto del minore ad una famiglia », inserendo una formulazione più ampia e completa con la quale viene riconosciuto « il diritto del minore a crescere e ad essere educato nell'ambito della propria famiglia (articolo 1) ».

È la stessa Carta costituzionale all'articolo 30 a stabilire che è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli ed a prevedere la necessità di predisporre strumenti di tutela in favore dei minori nei casi di incapacità dei genitori a svolgere adeguatamente i loro compiti.

La legge n. 149 del 2001 che disciplina l'affido prevede che non possano essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia di origine le condizioni di indigenza dei genitori. Per questa ragione ha stabilito che lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei fami-

liari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia.

L'affido è uno strumento mirato a tutelare il minore e soddisfa l'esigenza di allontanarlo da un ambiente familiare temporaneamente non idoneo a crescerlo ed educarlo nonostante gli interventi di sostegno e di aiuto.

In questa ipotesi il minore viene affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

Solo nel caso in cui questo non sia possibile, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare.

L'affidamento non interrompe i rapporti del minore con i propri genitori, la cui responsabilità viene solo sospesa. A differenza dell'adozione, l'affido è provvisorio ed il periodo di durata - che deve essere sempre ricordato con gli interventi finalizzati al recupero della famiglia di origine - è al massimo di due anni.

Questo termine può essere prorogato dal tribunale per i minorenni qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

L'affido può essere anche a tempo parziale. Il minore in questo caso non viene allontanato dalla propria casa e trascorre solo alcune ore del giorno, fine settimana o eventualmente brevi vacanze con gli affidatari, i quali svolgono una funzione di sostegno alla famiglia di origine in difficoltà.

L'obiettivo dell'istituto dell'affidamento è il recupero del legame familiare, con il con-

seguito reinserimento del minore nel più breve tempo possibile nella sua famiglia.

L'individuazione del soggetto affidatario avviene preferibilmente tra i familiari con i quali il minore ha rapporti significativi e, solo in mancanza di siffatta soluzione, si procede con l'accoglienza presso persone terze.

L'affidamento può essere consensuale o giudiziale: il primo viene disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto.

Ove manchi l'assenso dei genitori o degli esercenti la potestà genitoriale o del tutore, il provvedimento è emesso dal tribunale per i minorenni che indica le motivazioni, i tempi, i modi di esercizio dei poteri dell'affidatario e le modalità con le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti col minore, nonché il servizio sociale responsabile del programma di assistenza e vigilanza sull'affidamento.

La famiglia di origine deve mantenere validi rapporti col proprio figlio nel rispetto del programma stabilito dagli operatori volto alla normalizzazione della vita familiare.

Gli affidatari, dei quali è stata valutata attentamente l'idoneità, devono provvedere alla cura, al mantenimento, all'educazione e all'istruzione del minore, mantenendo validi rapporti con la famiglia di origine, in collaborazione con il servizio sociale e nell'osservanza delle eventuali prescrizioni dell'Autorità giudiziaria.

È, peraltro, posto a loro carico l'obbligo di favorire i rapporti tra i genitori e il minore e di agevolare il reinserimento di quest'ultimo nella famiglia di origine.

L'affidamento familiare cessa con provvedimento emanato dalla stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

Un ulteriore intervento normativo che ha inciso in modo determinante sull'istituto dell'affido è rappresentato dalla legge n. 173 del 2015 che, soprattutto in accoglimento dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ha valorizzato i diritti degli affidatari ed ha sancito il diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare.

In considerazione dell'importanza del legame affettivo che viene a crearsi durante il periodo di affido, la legge, anche nel caso di rientro del minore all'interno della famiglia di origine o di sua adozione presso altra famiglia, tutela comunque il rapporto tra il minore e la famiglia affidataria e favorisce la continuità delle relazioni socio-affettive sorte durante l'affidamento.

Inoltre, è previsto che qualora gli affidatari chiedano di poter adottare il minore, il tribunale per i minorenni, nel decidere sull'adozione, debba tenere conto dei legami affettivi e del rapporto consolidato tra il minore e la famiglia affidataria.

La legge ha anche imposto l'obbligo, previsto a pena di nullità, di convocare l'affidatario in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato, nell'interesse del quale l'affidatario può presentare memorie scritte.

Così delineato il quadro normativo dell'istituto dell'affidamento, ricopre particolare interesse il rilievo statistico che fornisce i dati reali della sua diffusione sul piano nazionale.

Gli ultimi dati presentati alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza rilevano che i bambini e i ragazzi di età compresa tra 0 e 17 anni collocati fuori dalla famiglia di origine sono in Italia poco meno di 29.000, distribuiti in modo equo tra famiglie affidatarie e comunità di tipo familiare.

Secondo il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, tra i primi due motivi di allontanamento dei minori si registrano: inadeguatezza genitoriale (37 per cento) e problemi di dipendenze di uno o di entrambi i genitori (9 per cento).

Dalle analisi comparative con i dati degli altri principali Paesi europei, risulta che rispetto a Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, il sistema italiano è meno propenso ad allontanare i bambini dalla loro famiglia di origine.

In Italia si tende ad allontanare molto meno che nel resto d'Europa. È questo il dato che emerge; per comprendere la reale portata di questa affermazione, tuttavia, bisognerebbe chiedersi rispetto a cosa il numero è basso o alto. Pessimisticamente si potrebbe dire che è basso e che c'è un gran numero di non interventi nonostante vi siano casi di necessità e, dunque, che esistono situazioni sommerse. In chiave ottimistica, invece, si potrebbe dire che i servizi lavorano bene soprattutto nella fase della prevenzione a favore della famiglia. Per fornire una risposta che rispecchi il vero dato reale, sarebbe necessario andare a verificare l'esito degli allontanamenti, ma allo stato attuale questa analisi non può essere condotta in quanto non esiste un sistema che raccolga questo dato conclusivo e consenta una valutazione generale dell'efficacia degli interventi.

Al fine di agevolare il superamento di questo vistoso limite che, di fatto, preclude la realistica lettura dei dati concernenti l'affido nel nostro Paese, il presente disegno di

legge prevede l'istituzione di una banca dati relativa ai minori per i quali è disposto l'affidamento, nonché relativa alle famiglie ed ai soggetti che intendono diventare affidatari.

La creazione di una banca dati *ad hoc* si pone come intervento urgente non più procrastinabile, come tale sentito anche dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, attraverso il quale verificare sul territorio la concreta e corretta applicazione dell'istituto dell'affido, mediante, innanzitutto, un sistema valutativo che tenga conto di parametri uniformi sul piano nazionale e che assicuri, altresì, un costante monitoraggio del fenomeno dell'allontanamento dei minori dalle famiglie di origine in difficoltà.

Le leggi citate, nel disciplinare l'istituto, partono dalla premessa che lo stesso debba costituire l'*extrema ratio* e, come illustrato, l'affidamento sia disposto solamente qualora gli interventi di assistenza ed aiuto rivolti alle famiglie portatrici di disagio non siano stati risolutivi tanto da garantire al minore un ambiente idoneo in cui crescere ed essere educato. Ne discende la fondamentale importanza del lavoro di prevenzione che in Italia, purtroppo, è reso faticoso a causa della mancanza di risorse. Nel contesto attuale, infatti, è difficile che siano prese in carico tutte le esigenze del territorio; conseguentemente si ha una minore capacità di risposta anche a livello preventivo.

Ci sono ad esempio territori nei quali non esiste nessun tipo di intervento, in quanto non vi è la possibilità per i servizi sociali di affiancare a domicilio la famiglia in difficoltà.

Sempre in relazione alla capacità di intervento, un altro aspetto particolarmente problematico è il *turn over* degli assistenti sociali. Il loro supporto è già complesso di per sé e per essere efficace richiede l'instaurazione di un rapporto fiduciario. Se il *turn over* degli assistenti sociali è troppo fre-

quente è chiaro che diventa elevato il rischio di compromettere l'esito dell'assistenza.

Per dare risposte a queste criticità è innanzitutto necessario elevare il grado di professionalità in termini di qualità, specializzazione e formazione continua e mirata di tutti i professionisti coinvolti.

Tra questi, gli assistenti sociali ricoprono un ruolo fondamentale nella tutela dei minori in Italia, ma non può aversi una adeguata tutela se prima non viene risolto il principale problema dato dallo scarso numero di questi professionisti che svolgono una funzione determinante se non risolutiva delle problematiche relative ai minori.

Gli assistenti sociali, infatti, sono pochi rispetto alle reali esigenze di intervento, il loro è un settore professionale sottodimensionato a causa dei progressivi e costanti tagli ai fondi delle politiche sociali.

Questo ha una indubbia ripercussione negativa in particolare per l'istituto dell'affidamento familiare che è sicuramente più complicato da seguire in ogni sua fase rispetto all'accoglienza del minore all'interno di una struttura.

La rilevata criticità è tale da compromettere la diffusione dell'affido quale strumento d'eccellenza per la tutela del minore che viva in una famiglia in temporanea difficoltà; nonostante la legge istitutiva ne abbia decretato la prevalenza esso trova scarsa applicazione e sostegno ed una insufficiente promozione.

I servizi sociali, quindi, data la loro incisività devono essere certamente presidiati e potenziati ora più che mai, soprattutto ove si consideri l'attuale aumento della povertà, del disagio sociale e delle situazioni di vulnerabilità che spesso sfociano nella violenza. Tutto questo a salvaguardia dei minori e del sistema che li tutela.

Ed è sempre con questa finalità che tra le novità introdotte col presente disegno di legge vi è l'obbligo non solo per lo Stato ma anche per gli enti locali di promuovere ogni anno iniziative volte alla sensibilizzazione e alla formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento, all'aggiornamento professionale degli operatori sociali, a incontri di formazione e preparazione dei soggetti che intendono diventare affidatari, attingendo dalle specifiche competenze professionali del settore, quali quelle di psicologi, pedagogisti, giudici minorili ed, appunto, dei servizi sociali.

Quanto illustrato, impone l'accoglimento delle istanze che derivano dall'analisi dell'istituto dell'affidamento familiare finalizzato ad un intervento normativo di modifica della legge che lo regola.

Il presente disegno di legge è volto a garantire un maggiore ambito applicativo dell'affido ed una risposta ancora più incisiva alle reali esigenze di tutela del minore che vive all'interno di una famiglia in temporanea difficoltà a crescerlo e a educarlo adeguatamente.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifica all'articolo 1 della legge
4 maggio 1983, n. 184)*

1. All'articolo 1, comma 3, della legge 4 maggio 1983, n. 184, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Essi promuovono altresì iniziative di sensibilizzazione e di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, mediante l'organizzazione a cadenza annuale di corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché di incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori, avvalendosi delle competenze professionali di psicologi, pedagogisti, giudici minorili, servizi sociali ».

Art. 2.

*(Istituzione di una banca dati dei minori
in affido, delle famiglie e delle persone
affidatarie)*

1. Per le finalità perseguite dalla presente legge è istituita, entro centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, anche con l'apporto dei dati forniti dalle singole regioni, presso il Ministero della giustizia, una banca dati dei minori per i quali è disposto l'affidamento familiare, nonché delle famiglie e delle singole persone disponibili a diventare affidatarie con l'indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento.

2. La banca dati è resa disponibile, attraverso una rete di collegamento, a tutti i tribunali per i minorenni ed è aggiornata con cadenza trimestrale.

3. Con decreto del Ministro della giustizia sono disciplinate le modalità di attuazione e di organizzazione della banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 1,00